CELSO DAVID CEREZO

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

ABRIL DE 1920

GUATEMALA, C. A.

TIPOGRAFIA SANCHEZ & DE GUISE
8ª Avenida Sur, Nº 24.

Al distinguido Jurisconsulto, Lic. Do
Salvador Falla.- De su atto. S. S.
Celso D. Cere

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

TESIS

PRESENTADA A LA JUNTA DIRECTIVA

DE LA

FACULTAD DE DERECHO, NOTARIADO
Y CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POR

CELSO DAVID CEREZO

EN EL ACTO

DE SU INVESTIDURA DE

ABOGADO Y NOTARIO

ABRIL DE 1920

GUATEMALA
AMERICA CENTRAL

TIPOGRAFIA SANCHEZ & DE GUISE
8ª Avenida Sur. Nº 24.

JUNTA DIRECTIVA

DE LA FACULTAD DE DERECHO, NOTARIADO

Y CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROPIETARIOS:

Decano	Licdo. don Carlos Salazar
Vocal 1º	,, ,, José A. Beteta
Vocal 2º	,, ,, Federico Vielmann
Vocal 3º	,, ,, J. Antonio Villacorta
Vocal 4º	,, ,, J. Antonio Méndez
Secretario	,, ,, Carlos Castellanos R.

SUPLENTES:

Decano	Licdo. don José Pinto
Vocal 1º	,, ,, J. Antonio Mandujano
Vocal 2º	,, ,, Quirino Flores y Flores
Vocal 3º	,, ,, Antonio Dardón
Vocal 4º	,, ,, Abel Girón
Secretario	,, ,, Rafael Ordóñez Solís.

Tribunal que practicó el examen general privado:

Decano	Licdo. don Carlos Salazar
Vocal	,, ,, Abel Girón
Examinadores	,, ,, Abel Paredes
	,, ,, J. Vicente Martínez
Secretario	,, ,, Carlos Castellanos R.

A la sagrada memoria de mis padres,

Francisco A. Cerezo.

María del Rosario Cordón.

❋

A los señores Licenciados,

Don Carlos Salazar.

Don Carlos Castellanos R.

❋

Al Pedagogo,

Don Macario Rivas S.

Reconocimiento.

Honorable Junta Directiva:

Siento como preliminar a la materia de que voy a ocuparme, que el Estado Nacional moderno, es el gran organismo dentro del cual y como partes del todo coexisten otros organismos inferiores con vida y funciones propias. Estos organismos toman distintas denominaciones en los diversos países. Se dividen: en naturales y artificiales. Los primeros son aquellos que se forman por sí solos, (la familia, tribu, etc.) y los segundos son los que tienen nacimientos por ministerio de la ley con las facultades concedidas a su instituto. Para mi trabajo me ocuparé de los naturales, reconociendo como caracteres esenciales de ellos: 1) su personalidad y consiguiente organización; y 2) una actividad propia y fines que cumplir.

Dividiré las funciones de estos organismos en: endor-gánicas y exor-gánicas.

Parto del principio de que la Administración es el mismo Poder Ejecutivo técnicamente considerado en relación con la vida social, a la cual desciende hasta en sus más variados pormenores. Así las funciones administrativas se reparten en varios círculos que parten del centro del poder a la periferie. Cada círculo corresponde a un organismo y cada uno de éstos se encarna en representantes que ejecutan los actos de la vida administrativa. Son arreglados, sin perder su carácter esencial, en virtud de una combinación jerárquica para la mejor marcha de la administración total. Con estas premisas a mi tesis voy a su desarrollo.

Personalidad y consiguiente organización.—Siendo estos organismos tan naturales como el individuo, debe necesariamente la Administración, reconocer su personalidad, manifestándole una decidida protección. Representados como son estos organismos, los funcionarios que obren a nombre de la colectividad, deben elegirse con toda libertad; y en la manera de constituirse basta con que no se excedan de los límites marcados por la Administración concretando sus funciones al desarrollo de los fines locales,

pues para aquellas que tienen trascendencia para la Nación, debe reservarse la aprobación superior.—(Ej. Los empréstitos más allá del límite que les fué asignado.)

Una actividad propia y fines que cumplir.—Constituido el organismo, no fuese tal si no persiguiera los fines que lo lleven a su conservación, subsistencia y desarrollo, poniendo al servicio de su actividad sus propios medios. El ser obrando, se manifiesta en sus funciones, que ya dije son internas y externas. Las primeras son las que van encaminadas a llenar los fines puramente locales: intereses económicos, industriales, morales, intelectuales, etc., en los que la Administración Central no debe ingerirse, quedándole reservados sólo actos de vigilancia y moderada intervención. *Vigilancia,* para que sus actos vayan aparejados a los preceptos legales, cumplan sus fines dentro de su órbita de acción y que no redunden en daño de los intereses generales de la Nación, que por su carácter corresponden a los órganos centrales. *Moderada intervención por actos de tutela.*—Me parece que en siendo justificada y necesaria esta intervención, sólo en la parte en que los intereses particulares deben sacrificarse a los generales de la Nación, no puede negársele a los funcionarios que son los representantes de los últimos, porque las gestiones de éstos van dirigidas al beneficio de la comunidad: porque hay que evitar las extralimitaciones locales que podían consumir las energías de todo el aparato administrativo. Antes dije que vigila para evitar malas gestiones, fuera o contra la ley y cuando tal sucede su intervención es saludable, pues corta con mano enérgica los abusos de los órganos inferiores, volviéndolos al carril de la buena marcha gubernamental.

Todos estos organismos en la prosecución de sus fines deben guardar la armonía, correspondencia y subordinación que la jerarquía como base de organización general, demanda; y esto me lleva a las *Funciones exor-gánicas.* Son éstas, aquellas a las que podíamos llamar generales, porque atañen a todo el aparato administrativo: aquellas cuyas consecuencias redundan en daño o provecho de toda la colectividad. Veamos a estos organismos y su propia coexistencia demanda entre ellos, actos de ayuda, armonía y correspondencia o sean estas sus relaciones exor-gánicas. Si en el ejercicio de estas funciones, ejerciendo el derecho que les asiste atacan al derecho ajeno, no cabe dudar que entonces la intervención Central se justifica para dirimir los conflictos. De

lo contrario estas funciones no tienen otro límite, que al buscar la satisfacción de las necesidades de la localidad, no conspiren al bien general.

La práctica de los principios sentados anteriormente, sobre las funciones internas y externas me pone en el terreno de mi tratado de tesis:

La descentralización administrativa.—Cuando los organismos parciales que forman el total organismo de la Nación, se les deja su propia iniciativa y ejerciendo sus funciones indor-gánicas, tienen atribuciones para constituirse, dirigir libremente su actividad a sus fines locales de la mejor manera posible acomodándose a las circunstancias particulares y dentro de las leyes generales, sin intervención del poder central, al que sólo le queda marcar los límites de las funciones exor-gánicas, actos de vigilancia y suave y moderada intervención, diré que existe la descentralización administrativa. (1) Por consiguiente, cuanto más restringida esté la libertad de los organismos para dirigir su actividad, nombrar sus funcionarios, reduciendo su campo de acción, ahogando la iniciativa y el interés por la cosa pública, habrá menos descentralización.

Los acuerdos de los organismos inferiores en el sistema descentralizador deben ser ejecutivos, sin perjuicio de que el poder central en caso de delito, violación de ley o daño general, pueda suspenderlos. Si el poder central delega sus facultades en esos organismos y las resoluciones de ellos necesitan previa aprobación para ejecutarse, no puede haber descentralización bajo ningún concepto.

Para que exista este sistema la libertad de los organismos naturales debe ser tan inviolable como la del individuo mismo, sin más restricciones que las ya apuntadas.

Así esbozado, debe de practicarse por todo pueblo que quiera ir camino seguro al progreso.

Ventajas de la descentralización administrativa.—Reconociendo la personalidad de los organismos, les dá la conciencia de su capacidad para la realización de sus fines y llenar cumplidamente su misión, que redunda en provecho y facilidad para la total tarea administrativa de la Nación. Combina con acierto y tacto

---

(1) Para formarse concepto de la suave, necesaria y única intervención del poder central en los poderes locales, véase lo dicho más arriba al respecto.

las fuerzas que pone al buen servicio de sus intereses locales que conoce por tratarles muy de cerca; no así el poder central dirigiéndolo todo por informes, no observa, examina y las acomoda a las circunstancias del lugar. Sintiéndose sus funcionarios ligados por un amor natural a su pueblo, de cuya asociación forman parte, a sus ojos ponen todo empeño por la mejor y más provechosa gestión de sus intereses. Repito que la Administración central, sólo vela e ingiérese en asuntos de importancia, dirime conflictos y hace efectivas las responsabilidades, lo cual sólo es una ventaja; y por último siendo la descentralización la que mejor se acomoda a la naturaleza de las cosas, conserva la fuerza de cohesión que debe existir entre las partes y el todo, que hace que se solidifique su propia estructura, sin excluir la práctica de los sanos principios de la libertad, que por sí sola sería un escudo para su defensa.

Todos los defensores del sistema contrario, la centralización, tienen en su apoyo principios solo teóricos, la práctica los desmiente, la práctica echa por su base sus alegaciones, las más preciadas ventajas que le reconocen.

Dicho está y es un hecho que allí donde todos los hilos de la Administración se mueven a la voluntad de una mano directora, si esta poderosa mano mueve la palanca administrativa por el camino de las desorientaciones, hacia ellas vamos, sin poder contrarrestar sus consecuencias.

"La Administración es una palanca que debe regularizar el ejercicio de todas las fuerzas de la Nación;" pero allí donde falta la iniciativa e interés por lo que vemos como propio, aquellas fuerzas, quedan enervadas, o se mueven con suma lentitud, sin acierto ni economía.

Allí donde la Autoridad Central mata la actividad local, con esa sed de gobernarlo todo y en todo entrometerse, hay un cabal entorpecimiento de la marcha de todos los intereses sociales: el retroceso o la inacción serán sus consecuencias.

La centralización es un vicio.

La descentralización un bien.

La centralización lleva consigo el abuso y la tiranía.

La descentralización llévanos camino seguro al progreso.

Confirman mis palabras y apoyan por lo mismo el sistema del cual soy partidario, los ejemplos de dos grandes Estados: Estados Unidos de Norte América e Inglaterra, donde la práctica

del self-government o gobierno de sí mismo, que es la descentralización misma, tanto ha contribuido a que dichos Estados, vayan airosos a la vanguardia de la civilización.

He oído por el contrario de la madre patria, España, decir que practicando un centralismo administrativo, todo el mecanismo es tardío, expedientado, automático, abusivo y retrógrado.

Donde no hay libertad, no hay progreso.

Sin la conciencia de sí mismo, sin el interés local y en una palabra sin la práctica de los vivificantes principios de la libertad o gobierno de sí mismo, la Administración es una máquina, que impulsada por un eje central, se mueve indiferente, en el desempeño de la tarea que le está trazada.

*
* *

En Guatemala, la Administración Central que pone en movimiento todo el aparato administrativo, son los Ministerios dirigidos por personas del nombramiento del señor Presidente Constitucional de la República, cuyas gestiones deben ser de consuno, puesto que entre nosotros la Administración es el mismo Poder Ejecutivo y por consiguiente el Jefe de éste lo es también de la Administración.

Por su orden llegamos a los Jefes Políticos dependientes del poder central que en el ejercicio de funciones que les son delegadas, resuelven los asuntos con consulta al Superior.

Agrego, que en las circunscripciones pequeñas (Aldeas, Caseríos,) hay también delegados, que tienen las atribuciones designadas por el Superior.

Los nombramientos vienen siempre del antecesor jerárquico.

Es así como del poder central, con sus delegaciones en los Departamentos, Municipios, Aldeas, etc., lo abarca todo y va extendiéndose con sus diversos ramales por todo el país.

Las Municipalidades, verdaderas representantes de los intereses de la localidad, cuyas gestiones por el bien y prosperidad estarían acordes con el sistema descentralizador, están supeditadas a los Jefes Departamentales, cuyo veto a sus actos apenas les deja órbita de acción. Su organización y nombramiento de concejales se deja resentir de la influencia oficial y es así como los benéficos resultados de la elección popular directa, para encomendar los

intereses particulares de la localidad en personas dignas y que sean depositarias de la confianza del pueblo, se desnaturaliza por su base.

Por consiguiente: allí donde los órganos centrales se ramifican por toda la Nación con esa sed de abarcarlo todo y todo administrarlo: allí donde los organismos naturales tienen escasa personalidad apenas reconocida por la ley: allí donde la iniciativa se ahoga y todos los acuerdos dejan de ser ejecutivos sin previa aprobación superior, donde se enervan las fuerzas y la actividad propias: allí en fin, donde las personas representantes de los intereses de la circunscripción, no son del nombramiento del pueblo que merezcan su confianza, allí dije, no hay descentralización administrativa.

Las funciones de los organismos están marcadas por la ley, cuando lo mejor sería que claras y precisas leyes definieran los actos que les están vedados y por consiguiente en lo demás quedara la actividad e iniciativa propias desarrollándose libremente en la prosecución de sus fines.

Los alcaldes que encarnan dos representaciones distintas, la local y la central, debieran entonces por una parte ejecutar las resoluciones dictadas por la Municipalidad y por otra hacerles efectiva la responsabilidad consiguiente a las extralimitaciones y conflictos que por violación de las leyes generales, dieran lugar. Así quedarían conciliados los intereses particulares y generales de la Nación, reduciendo el papel de los Jefes Departamentales como delegados de la Administración Central, a los actos de vigilancia y necesaria y suave intervención de que ya me ocupé más arriba, y con especialidad para que no se consuma el contingente con que los organismos parciales deben contribuir a sostener la fuerza que pone en movimiento el gran aparato administrativo de la Nación, del cual todos benefician como partes del todo, sin darles ingerencia en tantas y tan variadas funciones que son con razón municipales.

Celso D. Cerezo.

PROPOSICIONES

Filosofía del Derecho	Del Derecho como principio organizador.
Derecho Constitucional	Manifestación actual del Estado en la Nacionalidad.
Derecho Civil 1er. Curso	Donación y sus efectos.
Derecho Civil 2.º Curso	De la fianza.
Derecho Internacional	Controversias y modo de resolverlas.
Derecho Mercantil	Factores y dependientes.
Oratoria Forense y Literatura Española y Americana	Nacimiento del Teatro Español.
Filosofía de la Historia	El proceso social.
Derecho Penal 1er. Curso	Prescripción en materia criminal.
Derecho Penal 2.º Curso	Deserción.
Derecho Administrativo	Funciones relativas a la vida jurídica.
Procedimientos Judiciales, 1er. Curso	Juicio de desocupación.
Procedimientos Judiciales, 2.º Curso	Modo de proceder en la adopción.
Economía Política	El cambio.
Práctica del Notariado	Archivos Notariales.
Táctica y Ordenanza militares . .	Retiro del servicio.

Artículo número 286 de la Ley de Instrucción Pública.— La tesis deberá presentarse impresa a los miembros de la Junta Directiva, con tres días de anticipación al examen público. Al fin de la tesis figurarán las proposiciones, por su orden, que serán tantas cuantos sean los ramos estudiados. Sólo los candidatos son responsables de las doctrinas consignadas en las tesis.